

A MEDIO CAMINO

Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley

(editores)



A MEDIO CAMINO

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA



Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley
(editores)



A MEDIO CAMINO

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

COLECCION CIEPLAN



Dirección de Colección CIEPLAN: Eugenio Tironi

Este libro forma parte del proyecto «Una nueva agenda económico-social para América Latina», ejecutado por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Chile, y el Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), Brasil. El proyecto fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las informaciones y opiniones presentadas aquí son de responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones asociadas al proyecto.

Coordinadores del proyecto: Patricio Meller y Simon Schwartzman.

Equipo ejecutivo: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

A MEDIO CAMINO

Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina

© Uqbar editores, marzo 2009

© Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), marzo 2009

ISBN: 978-956-8601-43-0

www.uqbareditores.cl

Av. Las Condes 7172 A

Teléfono: (56-2) 224 72 39

Dirección editorial: Isabel M. Buzeta Page

Edición a cargo de: Patricio González Ríos

Asistente editorial: Javiera Piriz Yaconi

Diseño de portada: Draft

Diagramación: Salgó Ltda.

Impresión: CyC Impresores

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento.

ÍNDICE

POLÍTICAS Y PROBLEMAS SOCIALES

VIOLENCIA URBANA, SEGURIDAD PERSONAL Y CRIMINALIDAD[1]

Leandro Piquet Carneiro

[1] Este artículo fue elaborado sobre la base de los aportes de Rodrigo Soares, Joana Naritomi, Regina Madalozzo y Matthew Taylor, presentados en el seminario «Confronting Crime And Violence In Latin America: Crafting A Public Policy Agenda», realizado los días 2 y 3 de julio de 2007 en The Taubman Center For State and Local Government de John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

1. Violencia urbana en América Latina

En las últimas dos décadas la violencia urbana fue continuamente identificada como uno de los principales problemas públicos en los países de América Latina. Los resultados Latinobarómetro de 2006 muestran que este es el segundo problema más importante en la región y el primero en países como Argentina, El Salvador y Venezuela. Según datos recopilados por Buvinić et al. (2000), AL presenta tasas de homicidio que son más que el doble de la media mundial: 22,9 por 100 mil habitantes contra una media mundial de 10,7. Con excepción del África Subsahariana (que presenta una tasa de 40,1 por 100 mil habitantes), ninguna otra región del mundo tiene una tasa de homicidio arriba de 9 por 100 mil habitantes. Considerando el conjunto de los 73 países para los cuales hay datos disponibles sobre mortalidad, podemos afirmar que la ocurrencia de muertes violentas en la región es aproximadamente 200% más alta que en Estados Unidos, 450 % más alta que en Europa occidental y 30% más alta que en los países del bloque comunista. Los datos indican que el período crítico de aumento de la violencia en la región ocurrió a lo largo de la décadas de 1980 y 1990, aunque existan diferencias importantes entre los países en cuanto al momento en que el problema emerge. En Brasil, la tasa de homicidios aumentó 70% a lo largo de la década de 1980 y continuó creciendo en la década de 1990 (aproximadamente un 30%). Característica que Brasil comparte con México y Venezuela. Colombia, por su parte, inicia la década de 1980 como el país más violento de la región y en la última década ha mostrado tasas de crecimiento de homicidio.

Los datos de las ciudades y regiones metropolitanas indican que en el interior de los países existen diferencias importantes y que el problema está concentrado, sobre todo, en las áreas urbanas. En Brasil, Río de Janeiro comienza la década de 1980 con una tasa de homicidios que es casi dos veces la tasa nacional,

siendo que las demás regiones metropolitanas alcanzaron este nivel aproximadamente diez años después, en el inicio de la década de 1990. En la década actual, la capital brasileña más violenta es Recife. Además de la capital, el estado de Pernambuco tiene actualmente algunas de las ciudades más violentas de Brasil y de la región, como Olinda.

Estimaciones del final de la década de 1990 indican que los países de América Latina desembolsan entre 0,3% y 5% del PIB en tratamientos médicos, resultantes de la violencia, y gastan entre 2% y 9% del PIB en el sistema judicial y policial. Los efectos de la violencia y del crimen no se limitan a los gastos directos: hay una serie de efectos indirectos cuya contabilidad es más difícil. El turismo, por ejemplo, es una actividad económica importante en muchos países de América Latina que es fácilmente afectada por los movimientos de la criminalidad. Las estadísticas de entrada de turistas muestran que el aumento de la criminalidad en la década de 1980 en Brasil fue coincidente con la reducción del número de entradas de turistas extranjeros, sobre todo a partir de 1986. En la literatura económica sobre el crimen encontramos todavía evidencias de que el aumento de la criminalidad incide directamente sobre el precio de la tierra, la migración y los desplazamientos populares y comerciales interurbanos.

Aunque exista un movimiento común en los países de la región en el sentido del aumento de las tasas de homicidio a lo largo de las últimas tres décadas, en algunos pocos países y en un número mayor de ciudades, estados y provincias ya es posible hablar de una tendencia de caída en esas tasas a partir de mediados de la década de 1990. En la ciudad colombiana de Cali, por ejemplo, entre 1983 y 1994 la tasa de homicidio pasó de 23 a 124 por 100 mil habitantes, un aumento de 540% en 11 años. Para que se tenga una base de comparación, en Brasil, solo Río de Janeiro acompañaba ese proceso de escalada de la tasa de homicidios. Entre 1984 y 1994, la tasa de homicidios pasó de 31,8 a 64,9, un aumento de 104%, y ciudades como Olinda y Recife solamente alcanzaron este nivel de violencia (con tasas de más 60 por 100 mil habitantes) al final de la década de 1990. A partir de 1994, mientras tanto, las tasas de homicidio en la ciudad de Cali cayeron sistemáticamente. En 1995 cayó hasta 112, en 1996 hasta 102 y en 1997 hasta 86,1. En una ciudad con casi 2 millones de habitantes (Cali tenía en 1997 1.985.000 habitantes), esa reducción significó más de 750 vidas salvadas en promedio por año.

En el caso del estado de Sao Paulo, la tasa de homicidios cayó a la mitad en los seis primeros años de la década actual. El valor más alto (35,71) fue alcanzado en el año 1999, después de un crecimiento ininterrumpido desde el inicio de la década de 1980, y desde entonces ha declinado continuamente hasta alcanzar el valor de 15,1 por 100 mil habitantes en el año 2006. En el año 1999, la tasa de homicidio en el estado de Sao Paulo era 1,5 veces la tasa nacional (24) y en 2006

la razón pasó a ser de 0,62. En la ciudad de Sao Paulo hubo también una caída del 50% en la tasa de homicidios en el corto período entre 2001 y 2005.

2. Lo que sabemos sobre políticas de reducción de la criminalidad

Aunque esta tendencia sea reciente y no existan todavía resultados concluyentes sobre los determinantes de la caída de los homicidios en Sao Paulo, o aun en las ciudades colombianas donde esta tendencia perdura hace más tiempo, hay evidencias de que el sistema de justicia criminal puede haber desempeñado un papel significativo en este proceso. En el caso de Sao Paulo hubo un aumento concomitante y significativo de la capacidad operacional de las policías y una expansión consistente del sistema de prisiones. En los primeros tres meses de 1996, las policías del estado de Sao Paulo aprehendieron en promedio a 6.200 sospechosos y forajidos de la justicia, número que subió a 10.277 en el mismo período de 2001 y permanece estable con un promedio mensual de 7.600 prisiones por mes desde 2004. Los niveles de encarcelamiento en el estado también aumentaron significativamente desde 1994; en este año había 55 mil presos en el estado y en julio de 2004, después de crecer continuamente, alcanzó la marca de 13%.

Mientras tanto, la opción de responder al crimen mediante el fomento de la actividad policial, la condenación de los criminales y su inhabilitación en el sistema de prisiones es todavía una excepción en los países de la región. Una razón que contribuye a esta timidez en la aplicación de medidas –que tiene al sistema de justicia criminal como principal instrumento de contención del crimen– puede ser atribuida al hecho de no estar disponibles, en ese momento, un conjunto significativo de resultados de investigaciones específicamente diseñadas con el objetivo de permitir una evaluación del efecto de estas instituciones sobre el comportamiento del crimen. Independiente del motivo, es importante constatar que los países de la región parecen particularmente blandos en la aplicación de penalidades legales a los criminales, considerándose el nivel de criminalidad observado en la región. Leyes excesivamente blandas, morosidad jurídica, bajo número de policías por habitante y bajos niveles de encarcelamiento contribuyen para que, de forma general, estos países presenten niveles elevados de impunidad penal.

Hay, evidentemente, enfoques alternativos que contemplan otros mecanismos de control social como herramientas para el control del crimen. En el ítem a continuación se discutirán las políticas que buscan actuar sobre el medio ambiente social (el contexto social y físico circundante) y las situaciones

(la interacción entre agentes) en que los crímenes ocurren. La importancia de estos enfoques en el debate, tanto académico como político, han crecido mucho en las dos últimas décadas y han renovado el interés por las acciones de agentes no gubernamentales –más específicamente sobre el papel de factores como capital social, eficacia colectiva y de redes sociales– en el control del crimen.

De una manera general, es posible reconocer que en la región el debate sobre las políticas públicas en el área de seguridad se encuentra aún en su etapa inicial. Como se ha destacado, hay todavía pocos estudios que aborden el tema de la evaluación de intervenciones específicas (sobre todo aquellas oriundas del sistema de justicia criminal), y esto ciertamente limita la capacidad de proposición de políticas que es posible hacer en este momento. Teniendo en vista esta limitación, optamos por buscar apoyo en resultados de investigaciones empíricas recientes que fueran capaces de demostrar el efecto significativo de disuasión y de inhabilitación que ejerce el sistema de justicia criminal sobre el crimen. Los análisis y recomendaciones de políticas hechas en este artículo son, por lo tanto, orientados por resultados de investigación realizados con datos comparativos internacionales y estadounidenses, pero nada indica que estos resultados no sean igualmente válidos para aplicarlos en el contexto específico de los países latinoamericanos. Con base en estas evidencias se espera que sea posible demostrar que los niveles actuales de violencia y criminalidad en la región demandan acciones inmediatas que permitan ampliar la capacidad operacional de las policías del ministerio público, del sistema penitenciario y del judicial.

El programa de política pública aquí presentado tiene un claro foco en la idea de que es posible recuperar la capacidad de intervención del sistema de justicia criminal y así responder, en el corto plazo, al aumento de la criminalidad y de la violencia. Hay agendas en competencia que tienen gran influencia en el debate político regional. El principal paquete alternativo que necesita ser mencionado aquí tiene como su objeto central el aumento del control externo e interno de las políticas. Según esta tesis, el control del crimen exige *antes* una «política democrática». La opción defendida sería la de no priorizar el control del crimen como el objetivo de la política de seguridad pública, sino que promover la reorganización de la policía y de sus servicios buscándose maximizar su *accountability* interna y externa). La eficiencia en el control del crimen, según esta perspectiva, sería alcanzada si y solo si, existieran mecanismos eficaces de control externo e interno de la policía. No hay propiamente una contradicción entre estas dos estrategias de política, una vez que la construcción de una policía democrática puede ocurrir *pari passu* con la adopción de políticas de contención del crimen. Mientras tanto, delante de la necesidad de definir prioridades, es necesario tomar en cuenta el hecho de que los resultados de las políticas de maximización de su *accountability* tienden a aparecer solo en el mediano y en el

largo plazo (vea por ejemplo la defensa de esta política presentada en el último trabajo de Bayley (2007). La viabilidad política de este tipo de política queda generalmente debilitada en la medida en que un rápido aumento del número de crímenes tiende a producir una fuerte presión de la opinión pública sobre los liderazgos políticos por soluciones de corto plazo, las cuales dependen en gran medida de esfuerzos a emprender por parte del sistema de justicia criminal.

Hay todavía un argumento que necesita ser considerado en esta discusión introductoria, el que refiere a que el atractivo del comportamiento criminal está relacionado con los cambios resultantes del proceso de desarrollo económico. Variables como la distribución de la renta, el desarrollo institucional, la educación y la composición demográfica tienden a sufrir cambios significativos durante este proceso. Es importante tomar en cuenta el hecho de que el escenario económico y social afecta directamente los incentivos al comportamiento criminal, lo que irá a determinar el nivel de oferta de criminales potenciales en la sociedad. Es contra este escenario que se proyectan las acciones de los gobiernos con vistas a la reducción del crimen y la violencia. Es de esta interacción de fuerzas entre la oferta de criminales potenciales y las acciones de contención realizadas por el gobierno que emerge lo que podemos considerar como el nivel de equilibrio del crimen en una sociedad. Entre los estudios empíricos que fueron considerados en las recomendaciones de políticas hechas en este articulo, es posible encontrar evidencias respecto a que, a pesar de que la incidencia de crímenes es bastante alta en los países de América Latina, esta no es muy diferente de lo que se podría esperar tomando en cuenta las características socioeconómicas y las políticas de seguridad pública adoptadas (Soares y Naritomi 2007).

Las políticas públicas discutidas en este artículo tienen como foco los crímenes violentos (económicamente motivados o no) practicados en espacios públicos. Los crímenes cometidos por extraños contra víctimas inocentes causan un tipo de reacción que afecta directamente la convivencia social y la consecución de importantes objetivos sociales. Hay de manera evidente muchas otras formas de transgresión a la ley o actos violentos que han elevado el costo para la sociedad y que no se encuadran en esta definición, principalmente las formas de violencia en la familia, racismo y otras prácticas discriminatorias de diferentes tipos. El hecho de que estos problemas no hayan sido considerados en las discusiones realizadas a continuación, significa solamente que estos actos violentos y/o de delincuencia son menos susceptibles a las iniciativas de las instituciones del sistema de justicia criminal y exigen medidas que envuelven igualmente la participación de los sistemas de salud y educación, entre otras instituciones públicas que están fuera del ámbito específico de actuación de las instituciones que iremos a considerar en este capítulo.

3. Mecanismos institucionales y sociales de control del crimen

El control del crimen exige políticas basadas en evidencias empíricas sobre los medios, que pueden ser utilizadas de forma planificada por la sociedad para alterar los incentivos al comportamiento criminal. De forma simplificada, es posible agrupar estos incentivos en tres grupos: aquellos que operan en el *nivel individual*, en el *ambiente social* y en las *circunstancias en que los crímenes ocurren*. La discusión sobre las políticas públicas contra el crimen muchas veces ocurre sin que los mecanismos causales subyacentes a las políticas sean plenamente conocidos. No se trata aquí de promover un rol de políticas que tengan por base un mecanismo causal único, si no de tornar explícita la forma como determinada política producirá el resultado esperado y, todavía, que este resultado sea empíricamente mensurable.

4. Incentivos al comportamiento individual de los infractores

En la visión de la criminología clásica y en la literatura económica, las políticas de control del crimen operan, sobre todo, en el nivel individual. El punto de partida en este campo se atribuye generalmente al estudio seminal de Becker (1968). Becker posiciona al infractor como un individuo racional, que analiza sus posibilidades de ganancia y castigo de forma analítica, o sea, de una forma que puede ser modelada económicamente. En el modelo propuesto por Becker es posible diferenciar dos formas principales de actuar sobre el crimen: La disuasión (*deterrence)* y la inhabilitación (*incapacittion)*. La disuasión funciona en la medida en que el criminal asimila el efecto de un determinado castigo en el momento en que decide si comete o no un crimen. La inhabilitación se refiere al tiempo que el criminal pasa en la prisión. Durante este período el estará imposibilitado de cometer otros crímenes.

Bajo esta perspectiva, el crimen no es más el producto de una estructura social inadecuada ni una manifestación de características individuales permanentes. Al contrario, el crimen es un evento que posee características similares a otras actividades humanas y, por lo tanto, puede ser explicado por el efecto de determinadas estructuras de oportunidad sobre preferencias individuales dadas. Los individuos analizan y calculan la diferencia entre los costos del crimen y los beneficios (pecuniarios o no pecuniarios) del mismo. Si el valor esperado del crimen supera el valor esperado de los beneficios, entonces existe un comportamiento racional que explica la elección del individuo por la acción criminal. En resumen, la oferta de crímenes se encuentra sujeta al control de la sociedad por medio de incentivos económicos. Estos incentivos pueden ser tanto producidos

por las diferencias de ganancias obtenidas en actividades legales frente a las ilegales (aumento de salarios, escolaridad, educación, etc.), como por el sistema penal que establece una determinada estructura de penas por delito y por la probabilidad de detención y condenación de los criminales. Existe una extensa literatura que demuestra los efectos significativos de estas variables sobre el crimen, la cual será considerada en la sección específica sobre los temas de políticas públicas.

Hay temas importantes para el debate que este enfoque económico del crimen incita: ¿cuál sería al final la utilidad de modelos que tienen presupuestos tan restrictivos como la racionalidad de las decisiones individuales? ¿Esto no significa una simplificación excesiva sobre las condiciones en que las políticas públicas funcionan? La mejor respuesta que podemos encontrar a esta indagación es que en verdad no importa discutir si los criminales son o no agentes racionales e independientes –un punto preferido en las críticas al enfoque económico del crimen–, pero sí importa discutir como ocurre el agregado de preferencias de agentes heterogéneamente racionales, en un escenario en que las instituciones que tienen un comportamiento racional y autointeresado intentan cohibir a individuos no perfectamente racionales. Otra línea importante de crítica a la perspectiva del comportamiento racional en la explicación del crimen ha sido la falta de una visión adecuada en esa literatura de un problema que es particularmente relevante en otras tradiciones de investigación: el análisis de los efectos de las situaciones y contextos en los cuales están inmersos los agentes en el proceso de decisión.

5. Incentivos que inciden sobre el contexto y la situación en que los crímenes ocurren

El estudio de los efectos del *medio social* sobre el crimen y la delincuencia está presente en la criminología desde el trabajo pionero de Shaw et al. (1929) y de Shaw y McKay (1942). La perspectiva ecológica confrontó directamente las explicaciones de naturaleza biológica sobre el crimen, hasta entonces dominantes, y estableció una correlación entre el crimen y los procesos sociales y culturales. Los resultados de estos estudios pioneros tuvieron un gran impacto en las políticas públicas de prevención al crimen. Al constatarse que las comunidades más pobres, étnicamente heterogéneas y con mayor rotación eran también las que presentaban mayores tasas de criminalidad, se produjo un cambio de perspectiva en las políticas públicas. El foco dejaba de ser el individuo, tal como defendían la criminología clásica y positivista, y se dirigía hacia la comunidad, con un fuerte énfasis en la organización comunitaria y en el desarrollo de mecanismos formales e informales de control social.

La nueva generación de estudios sobre la ecología del crimen procuró tratar de forma más adecuada algunos de los problemas ausentes en las formulaciones originales de la teoría. Aunque la revitalización de la idea respecto a que la presencia de vínculos sociales estrechos en una comunidad era un factor importante para explicar el nivel de bienestar de sus residentes pueda ser atribuida al trabajo de Putnam (1993 y 2000) sobre el *capital social*, recurrimos al concepto de eficacia colectiva para explorar la relación entre seguridad y contexto comunitario.

Eficacia colectiva se define como la capacidad para promover los valores comunes de los residentes de una determinada comunidad, lo que produce la mantención del orden social en sus límites (Sampson et al. 1997). Las comunidades con baja eficacia colectiva –socialmente desorganizadas– se describen en la literatura de la ecología del crimen como sistemas en el ámbito de los cuales el proceso de socialización no funciona adecuadamente. Amistades estables e interacciones sociales son poco frecuentes, no hay interés por los asuntos comunitarios y no hay relaciones de confianza entre los residentes.

Hay algunas ventajas en la utilización del concepto de eficacia colectiva, con vistas a la discusión sobre la formulación de políticas públicas de control del crimen, si se considera que las redes sociales no son inherentemente igualitarias o pro sociales por naturaleza. Al intentar evaluar, por lo tanto, los efectos sistémicos del capital social sobre el crimen es necesario cuestionar los fines a los cuales estas redes están asociadas. Algunos ejemplos pueden ser útiles para ayudar a visualizar la relación entre redes y sus fines. Residentes de áreas pobres y precariamente urbanizadas –como las favelas– tienden a tener fuertes conexiones con otros residentes y una vida comunitaria más intensa que los moradores de las comunidades de mayor renta y escolaridad, pero sin necesariamente producir los «recursos colectivos» que permitan el ejercicio de «control social». Un segundo ejemplo: las redes pueden servir para conectar tanto a personas preocupadas por la vida comunitaria como a traficantes. Vínculos sociales densos pueden tener un efecto positivo o negativo, y solo lograremos entender el efecto de estos vínculos sobre la provisión de la seguridad pública si sabemos identificar qué es lo que está efectivamente conectado en cada contexto comunitario específico. Finalmente, el control social puede existir como producto de interacciones estratégicas entre residentes de barrios que no presentan vínculos fuertes de sociabilidad. Existen evidencias de que los barrios de clase media comúnmente presentan vínculos comunitarios débiles y bajas tasas de crímenes, lo que a primera vista no confirma la hipótesis central del modelo respecto a que el nivel de seguridad puede ser explicado por la existencia de vínculos sociales. Este tipo de situación indica que los mecanismos de control social

pueden ser facilitados por la presencia de estos vínculos, pero la existencia de la capacidad de control social no necesariamente requiere vínculos sociales densos en el ámbito comunitario.

Debido a esta ambigüedad que atañe al efecto del capital social sobre la seguridad pública, optamos por utilizar el concepto de *eficacia colectiva*, el cual engloba tanto los vínculos de confianza como la cohesión social que existen en la comunidad, en cuanto a las expectativas compartidas por la comunidad frente a la necesidad de producir mecanismos eficaces de control social. La eficacia colectiva es, por lo tanto, específica en relación a un determinado objetivo: la mantención del orden público. La eficacia colectiva tiene, por lo tanto, claramente una dimensión normativa. Es preciso evaluar en cada contexto ambiental específico qué acciones, redes y organizaciones contribuyen a la producción de eficacia colectiva. Las pandillas, mafias, carteles, asociaciones sectarias y grupos políticos radicales, entre otros ejemplos posibles, producen bienes sociales que –aunque traigan beneficios privados para sus miembros– necesariamente requieren de algún grado de exclusividad en su consumo y producen externalidades negativas para alguna parte de la comunidad donde están instalados. Ese es el sentido señalado arriba sobre la naturaleza normativa del concepto de eficacia colectiva. No es solo la presencia de organizaciones, redes y vínculos sociales que deben ser tomados en cuenta, sino la finalidad hacia la que estas se encaminan. Antes de continuar adelante en la discusión sobre cómo estos mecanismos pueden ser utilizados por las políticas públicas, es preciso, mientras tanto, considerar los estudios sobre la influencia de *estilo de vida* y de la *estructura de oportunidad* en los riesgos individuales de victimización. Este tipo de enfoque no solo produjo una innovación analítica importante, al focalizar las circunstancias en que los crímenes ocurren, sino también metodológica, en la medida en que este tipo de enfoque siempre estuvo asociado al desarrollo de nuevas metodologías de investigaciones de victimización. El uso de informaciones obtenidas por medio de investigaciones domiciliares con las víctimas posibilitó una comprensión más completa de los factores y procesos que interfieren en la probabilidad de ocurrencia de crímenes y actos violentos. La investigación sobre las *circunstancias en que los crímenes ocurren* permite entender las relaciones funcionales de un acto criminal específico con otros crímenes y con otras actividades no criminales.

La hipótesis principal sostiene que a partir del análisis de los factores que determinan los riesgos individuales de victimización, sería posible establecer medidas preventivas, de carácter privado y público, que resultarían en una reducción del número de crímenes. Estos factores serían principalmente: (i) el grado de exposición de las víctimas, (ii) la proximidad víctima-agresor, (iii) la capacidad de protección (lo que incluye la autoprotección y por terceros) y (iv)

la atracción de la víctima. Este tipo de modelo es particularmente útil para la comprensión de las principales transformaciones ocurridas en las metrópolis contemporáneas, producidas por el aumento de la criminalidad. Transformaciones que tienen por base los cambios de hábitos y preferencias producidas por el aumento de la violencia, como la disminución de la frecuencia de visita a locales públicos, el aumento de la oferta de espacios controlados para el ocio y la vivienda, la explosión de la oferta y del consumo de equipos de seguridad, entre otras dinámicas de gran impacto económico y social.

Estos cambios pueden ser entendidos, por lo tanto, como el reflejo agregado de las respuestas racionales de individuos que pretenden minimizar los riesgos de victimización al adoptar medidas que buscan reducir la exposición en locales públicos, la proximidad con potenciales agresores, o aumentar la capacidad de autoprotección. La principal contribución de este tipo de enfoque resulta del concepto de que es posible alterar la oferta de crímenes por medio de intervenciones en la estructura de oportunidades necesarias a la comisión de un crimen. En el nivel agregado, las teorías sobre el *estilo de vida* y la *estructura de oportunidad* son particularmente útiles para la comprensión de las transformaciones que ocurrieron en el paisaje y en el estilo de vida urbano en las grandes ciudades de la región, puesto que el aumento de la criminalidad produce modificaciones importantes de hábitos y preferencias de gran impacto económico y social, como la disminución de la frecuencia a locales públicos, el aumento de la oferta de espacios controlados para el ocio y la vivienda (*shopping* y condominios), y la explosión de la oferta y del consumo de equipos de seguridad entre otras dinámicas. Estos cambios pueden entenderse como el agregado de las respuestas racionales de individuos que buscan minimizar los riesgos de victimización.

Los modelos de tipo ecológico que explican la conexión entre contexto, situación y crimen presentan algunas implicaciones importantes en la discusión sobre las políticas públicas, tales como:

- El énfasis en los aspectos comunitarios –presente en los modelos de desorganización social– puede ayudar a redireccionar el foco de las políticas públicas desde una perspectiva centrada excesivamente en las instituciones de justicia criminal y en los mecanismos de control formal ejercidos por estas instituciones hacia políticas que tienen su foco dirigido a aspectos como la organización y el «empoderamiento» comunitario, y el refuerzo de los mecanismos informales de control social. Las políticas derivadas de este tipo de modelo son, por lo tanto, *sociocéntricas* en la medida en que buscan estimular, sobre todo, los mecanismos informales de control social de base comunitaria.

- Permite formular políticas públicas que toman en cuenta el papel de aspectos espaciales específicos según un modelo ecológico del acto criminal y no solo la interferencia difusa de variables macrosociales como la desigualdad, la pobreza y la globalización. Los crímenes ocurren en espacios específicos y dependen de recursos sociales también específicos. En este sentido, las características sociales y físicas de los lugares donde los crímenes ocurren deben ser tomadas en cuenta en la definición de las estrategias de intervención.
- El modelo ecológico ofrece conceptos empíricamente demostrables. La validez y la confiabilidad de las medidas de eficacia colectiva fueron probadas en diferentes ciudades de Estados Unidos y de Inglaterra, y pueden ser fácilmente replicadas en el contexto latinoamericano con el objetivo de orientar la formulación de políticas innovadoras de seguridad pública.

6. Temas de políticas públicas

¿Cómo los gobiernos y la sociedad pueden valerse de estos mecanismos para intentar controlar el crimen? Discutimos en esta sección algunas cuestiones aplicadas que desafían el proceso de formulación de políticas públicas en el área de seguridad. El objetivo no es proponer un conjunto concreto de políticas aplicables a contextos nacionales y locales, ya que la diversidad de diseños institucionales y aun de contextos sociales presentes en la región tornaría cualquier propuesta de un paquete de políticas de seguridad un producto inocuo. No obstante, pretendemos ofrecer evidencias empíricas de que ciertas políticas generales producen efectos significativos sobre las tasas del crimen.

Los trabajos considerados a continuación tienen como variable dependiente el crimen violento. Mientras tanto, no hay ni siquiera un consenso en la bibliografía más amplia sobre el tema respecto a cuál es el principal resultado social esperado con las políticas de seguridad pública. La mayor parte de los estudios producidos en América Latina sobre el tema tienen como objeto no propiamente el crimen y la violencia, sino las políticas gubernamentales y, particularmente, la garantía de los derechos. Se opera así una modificación importante en la definición de la variable dependiente. El crimen y la violencia son tratados como fenómenos que resultan *claramente de una situación en que la ciudadanía no se impone como valor ni implementó mecanismos democráticos que posibilitaran el desarrollo de un sistema sociopolítico mínimamente satisfactorio*. La discusión sobre las políticas contra el crimen y la violencia es, en consecuencia, dirigida hacia el campo más amplio de los problemas de la redemocratización y de la denuncia sobre las desigualdades en la distribución del poder económico y político.

Contra la corriente principal de la literatura, se trató de recuperar la especificidad del fenómeno criminal y de los actos de violencia, en la medida en que nos inscribimos en el ámbito de los modelos sociológicos, económicos y criminológicos que respondieron a los principales descubrimientos sobre estos fenómenos. El foco de las discusiones a continuación está puesto, como se destacó desde la introducción, en los crímenes violentos (económicamente motivados o no) practicados en espacios públicos.

7. Sistema de justicia criminal

La disuasión y la inhabilitación de agresores constituyen los elementos centrales de las políticas de justicia criminal. Se debe considerar al respecto una cuestión importante para la comprensión del papel de estas estrategias de control del crimen: es muy difícil diferenciar empíricamente el efecto de la disuasión del efecto de la inhabilitación. En la medida en que la prisión es el principal medio de castigo de un crimen, las políticas que llevan al aumento del castigo implican tanto un aumento de la disuasión, como de la inhabilitación. En consecuencia, las evaluaciones empíricas sobre los efectos de la disuasión son, en la práctica, evaluaciones conjuntas de los efectos de la disuasión y de la inhabilitación. Virén (2001), por ejemplo, modela la elección ente crimen y trabajo alternativos para datos de Finlandia. Usando un modelo aproximado al de Becker (1968) consigue mostrar que la captura, condena y castigo a un acto criminal implican significativos efectos de disuasión para individuos que ponderan la oferta y demanda por crímenes. Su resultado apunta, una vez más, hacia la necesidad de señalizar con castigos creíbles si es que se quiere cumplir con el objetivo de contención de la criminalidad.

Trataremos de ofrecer a continuación algunos ejemplos de estudios que consiguieron lidiar con este problema y que ofrecen estimaciones distintas para el efecto de las penas de encarcelamiento y del tamaño de la fuerza policial.

¿Las penas más duras reducen la tasa de crímenes?

He aquí el problema propuesto por Kessler y Levitt (1998): un aumento en el tiempo de condena establecido por la ley no está asociado, en el corto plazo, a ningún efecto de inhabilitación. Esto es, cuando al momento de promulgarse una nueva ley, los criminales se encuentran presos y condenados con base en la ley que estaba en vigencia al momento de su condena. De esta forma, la variación en la tasa de crímenes eventualmente observada en el período inmediatamente

después de la adopción de la nueva ley que establece un tiempo mayor de prisión, debe ser atribuida a la disuasión (o efecto de un determinado castigo sobre el cálculo del crimen) y no a la inhabilitación. Kessler y Levitt hacen una prueba empírica de los efectos de la *Proposition 8* adoptada en el estado de California, la cual impuso sentencias más duras para un grupo específico de crímenes. Los resultados son animadores en cuanto a los efectos de la disuasión sobre el crimen. Los crímenes cubiertos por la *Proposition 8* cayeron un 10% más que los crímenes no afectados por la proposición y tres años después la caída quedó en 20%. Entre 1993 y 1996, el estado de California presentó una declinación del 20% en la tasa de crímenes violentos y de 19% en los crímenes contra la propiedad. En comparación, las tasas de crímenes violentos cayeron un 13% y de crímenes contra la propiedad un 4% en los demás estados norteamericanos. De todos modos, esta reducción en el crimen fue obtenida sin producir un impacto significativo en la población carcelaria del estado, la cual creció un 22% contra un crecimiento del 21% en los demás estados del país.

Estos resultados sugieren que los criminales responden a la severidad del castigo y no solamente la certeza de su aplicación, un resultado que era posible deducir de las premisas de la selección racional, aunque fuese de difícil confirmación empírica.

Los resultados de un único estudio no serán, probablemente, suficientes para endurecer el escepticismo y las críticas que han merecido las propuestas que pretenden reducir las tasas de crimen por medio del aumento del encarcelamiento. Pocos puntos son más sensibles que este en el debate actual sobre las políticas de justicia criminal. Evidencias contrarias a la expansión del encarcelamiento, o más precisamente del efecto limitado de esta medida en la explicación de la reducción del crimen en la década de 1990 en Estados Unidos, pueden ser encontradas en varios trabajos importantes publicados sobre el tema que llegan a conclusiones contrarias a las de Kessler y Levitt (Spelman 2000), pero ciertamente este es uno de los temas más importantes en la agenda de políticas de seguridad en la región y tiene una conexión directa con el problema de la reforma penal que será discutido abajo.

¿El aumento del encarcelamiento reduce el crimen?

La inhabilitación (el efecto del tiempo de prisión sobre el crimen) a su vez, también tiene un efecto esperado sobre el crimen. Este tema ha sido objeto de renovado interés en la economía y en las ciencias sociales. En 2007, el estudio «An Information Theoretic Method for Estimating the Number of Crimes Aveted by Incapacittion» (Bath 2007) fue lanzado por el Urban Institute. Usando datos

de 38.624 prisioneros, recolectados por el Bureau of Justice Statistics (BJS), el autor simula el comportamiento de estos infractores presos para estimar la cantidad de crímenes que habrían sido cometidos en el caso de que estas personas estuvieran en libertad. Con relación a las características demográficas, el estudio muestra que el aprisionamiento tiene un efecto diferente según el género. Las mujeres habrían cometido un número menor de crímenes que los hombres si no hubieran sido condenadas a las penas de prisión. En promedio, cada infractor condenado a una pena de prisión implica una disminución de 1,93 crímenes contra personas y 8,47 crímenes relacionados con la propiedad anualmente.

Para lidiar con el carácter endógeno de la población carcelaria ligada al crimen, Levitt (1996) utilizó la *overcrowding litigation* como una variable de control capaz de quebrar la simultaneidad que existe entre el tamaño de la población carcelaria y la tasa de crímenes. Acciones legales contra la sobrepoblación en los presidios afectaba a 12 estados norteamericanos (la mayoría del sur). Se produjo, entonces, una liberación de presos de manera de permitir un ajuste del estado a la legislación. Las estimativas de Levitt indican que la liberación de un prisionero corresponde aproximadamente a un aumento de l5 crímenes por año. El costo estimado de estos 15 crímenes es de aproximadamente US$ 45.000 y el costo anual para mantener un preso encarcelado es de US$ 30.000

Soares y Naritomi (2007) compararon una muestra de países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela) con un grupo de países compuesto por Japón, Corea del Sur, Rusia, España, Suecia y Estados Unidos. El modelo econométrico propuesto por los autores permite constatar que si las variables tasa de encarcelamiento, número de policías per cápita, proporción de jóvenes en la población; con la desigualdad y la tasa de crecimiento iguales a la media del grupo de control, la mortalidad violenta caería de 28,4 por 100 mil habitantes a 8,4. Puesto que Rusia es un caso extremo en el grupo de países de comparación –en términos de la dureza con que aplica penas de prisión y con relación también al tamaño de su fuerza policial– se estimó un escenario alternativo que excluyó a Rusia, pero se mantuvieron todas las variables del modelo en la media. En este caso, la mortalidad por violencia en América Latina podría caer hasta 14,1 por 100 mil habitantes; vale decir, la mortalidad violenta caería entre 50% y 70% si las variables explicativas estuvieran en el nivel medio observado en el grupo de control (con o sin Rusia, respectivamente).

En el primer escenario, las tasas de homicidio serían reducidas hasta valores más bajos que aquellos observados en el grupo de control, mientras que en el segundo escenario las tasas continuarían un poco arriba, aunque reducidas a niveles razonables (próximos a los de Estados Unidos). En suma, los niveles de violencia observados en los países de América Latina no parecen ser

sorprendentemente altos, dadas las condiciones socioeconómicas presentes en la región, las políticas de contención del crimen adoptadas por los gobiernos y lo que sabemos con base en la literatura empírica sobre la relación entre estas variables explicativas y el crimen.

Considerándose separadamente cada variable, el papel desempeñado por la desigualdad, el encarcelamiento y el tamaño de la fuerza policial son las variables más importantes en términos de sus efectos parciales sobre el crimen, mientras la composición etaria y el crecimiento económico parecen tener solo efectos modestos. No podemos olvidar que tanto la tasa de encarcelamiento como el tamaño de la fuerza policial son variables directamente bajo control de los gobiernos, mientras que la desigualdad es el resultado de procesos macrosociales que cambian muy lentamente en el tiempo (Deininger y Squire 1996). Es evidente que la reducción de la desigualdad es un fin en sí mismo, y no precisa de la violencia como justificación, pero no parece adecuado pensarla como una variable bajo control directo del gobierno, y por lo tanto, como una herramienta que permitiría la reducción de la violencia en el mediano plazo. En este sentido, una política más fuerte de encarcelamiento y control policial parecen ser los candidatos obvios para alcanzar una reducción de las tasas del crimen.

Este argumento trae implícita la idea de que la efectividad del sistema de justicia criminal es semejante en los dos grupos de países considerados en el estudio de Soares y Naritomi (2007). Esta suposición no necesariamente es verdadera –ni siquiera muy plausible–, dado lo que reconoce Fruhling (2007) por medio de los estudios empíricos sobre las policías en la región. Debido a que la efectividad de cualquier intervención depende de la forma como esta es operacionalizada y del contexto en el cual se implementa, discutiremos en un ítem específico abajo los problemas de gestión e innovación en el área policial.

¿Más policía, menos crímenes?

El efecto del tamaño de la fuerza policial sobre el crimen exige diseños igualmente complejos de investigación. En una revisión hecha en la década de 1980, 18 de 22 artículos publicados sobre el tema llegaron a la conclusión de que no existe relación entre estas variables, o incluso que el tamaño de la fuerza policial está positivamente asociado al número de crímenes (World Bank 2006). Es evidente que cualquier policía en el mundo, con un mínimo de capacidad de planificación, distribuye sus efectivos en función del número de crímenes cometidos y, por lo tanto, si hay más crímenes, hay la necesidad de más policías. De esta forma, las ciudades con altas tasas de crimen tienden a tener grandes fuerzas policiales, inclusive cuando la policía es eficiente en su tarea de reducir

el número de crímenes. Por lo tanto, no es fácil obtener evidencias empíricas de que el número de policías empleados en la seguridad pública tiene el efecto de reducir las tasas de crímenes. Levitt (1995) encontró una salida creativa para lidiar con el problema de la simultaneidad en la variación del tamaño de la fuerza policial y en las tasas de crímenes. La variable escogida para romper con esta simultaneidad entre las variables fue el ciclo electoral, el cual no tiene participación directa en la función de producción del crimen. El modelo incluyó variables de control que pueden tener efectos indirectos sobre la tasa de crímenes, como el gasto municipal en programas educacionales y de bienestar social. La tasa de desempleo en los estados fue igualmente considerada. Una vez controlado por estos factores, es posible afirmar que los procesos electorales no tienen correlación con las fluctuaciones en el crimen.

El análisis de la variación del tamaño de la fuerza policial realizada por Levitt indica que en 37 de los 59 municipios incluidos en la muestra, la tasa promedio de crecimiento de las fuerzas policiales aumenta en los años electorales. Lo mismo ocurre en los estados: en 43 de los 58 (Washington D.C. no tiene elecciones), la tasa es más grande en los años electorales que en los años no electorales. Los resultados del modelo permiten estimar que un policía adicional por año acarrea una reducción promedio de 3,2 a 7,0 crímenes violentos denunciados. Para los crímenes contra la propiedad (como el robo y el hurto de autos y a residencias), el efecto fue estimado en 1,6 a 12,4 crímenes menos por año por policía. Los resultados más conservadores permiten estimar el beneficio social con el aumento de un policía en US$ 2.000 por año. Aunque las estimaciones permitan sugerir que los beneficios de aumentar el tamaño de la fuerza son mayores que los costos, no fue posible rechazar la hipótesis nula de que el nivel actual de las fuerzas policiales en las ciudades estadounidenses es excelente. Levitt (2004) presentó nuevas estimaciones, después de corregidos algunos problemas metodológicos de Levitt (1995), señalando de que un aumento de 1% en el efectivo está asociado a una disminución del 0,4% en los crímenes violentos y 0,05 en los crímenes contra la propiedad.

Existen algunos estudios realizados con datos de ciudades latinoamericanas. Di Tella y Schargrodsky (2004) estudiaron el efecto del número de policías sobre el número de automóviles en Buenos Aires y estiman que un 1% de aumento en el número de policías ubicados en un determinado distrito produce una reducción del 0,3% en el número de automóviles robados. Estos resultados tienen evidentemente claras implicaciones para las políticas públicas. Se puede esperar que un aumento del contingente policial tendrá resultados positivos no solamente en la percepción del público, sino efectivamente contribuirá a la reducción del número de crímenes.

¿Cuál es el camino de la innovación y del desarrollo de la gestión en el trabajo de la policía?

Colocar más policías en las calles es fundamental, pero es preciso también que las estrategias de la policía sean eficaces. La innovación en el ámbito del sistema de administración de la justicia es un proceso complejo que requiere de los agentes involucrados en este proceso la capacidad de aprendizaje en la misma práctica, el diálogo con otras experiencias y la definición de metas comunes que no sean simplemente «impuestas desde fuera». Hay en casi todos los países de la región de América Latina varios ejemplos de iniciativas con malos resultados, que pretendían introducir estrategias innovadoras de control policial a partir de arriba, con base en planes rígidos y previamente definidos. Es necesario aprender de esas experiencias y evaluar cuáles son los caminos disponibles para alcanzar un cambio profundo en las instituciones policiales a partir del centro, de donde el sistema policial opera, a partir de sus agentes de campo, de los policías que efectivamente planifican y operan el control policial. El avance de las propuestas innovadoras tal vez dependa de un reconocimiento previo de que el policía de base se encuentra expuesto al contacto directo con la violencia y el crimen, o con la expectativa de la ocurrencia de estos fenómenos, y que las instituciones hacen todavía muy poco para intentar minimizar los efectos negativos del contexto sobre los individuos.

Aunque sea abundante la reflexión crítica sobre la falta de calidad del trabajo policial en la región, prácticamente no existen diagnósticos sobre las acciones necesarias a nivel microorganizacional que podrían abrir caminos para soluciones sustentables. No obstante, se da una sobrevaloración del tema de la reforma de las instituciones jurídico-policiales en el debate público, en detrimento de consideraciones más específicas sobre los problemas operacionales en la base del sistema. Los costos altos (precariamente contabilizados), las dificultades operacionales y muchas veces la inadecuación jurídica toman muy largo tiempo de madurez respecto de los paquetes de macrorreforma institucional. De forma compatible con la visión de que el problema del control del crimen se inscribe en el ámbito de una «ciudadanía incompleta» y de una «democracia en consolidación,» las medidas tienen el efecto esperado principalmente sobre las instituciones de administración de justicia (la policía y la justicia). En general, las medidas propuestas ocupan una región de sombra en la que están ausentes las explicaciones sobre sus mecanismos causales. La alternativa que pretendemos privilegiar es la discusión sobre las *innovaciones en pequeña escala*, como la introducción de nuevas tecnologías, técnicas gerenciales y de estrategias de control policial, que pueden ser adoptadas incrementalmente a un costo menor.

Las políticas volcadas al desarrollo de nuevos modelos de gestión del trabajo policial son, por lo tanto, imprescindibles en este contexto. Esto envuelve dimensiones como la gestión de recursos humanos en las policías, la calificación técnica, la utilización de informaciones y datos de forma científica, y las estrategias de comunicación con el público. Para llegar a esta agenda de microrreformas es preciso reconocer, en primer lugar, las experiencias positivas desarrolladas por las instituciones policiales e intentar dar visibilidad a estas iniciativas. Esta defensa de modelos de innovación *bottom-top* no está en contradicción con la necesidad de contemplar algunos *paquetes de innovación* que han atraído la atención de los especialistas. Hay por lo menos dos iniciativas que merecen destacarse en el ámbito de los estudios recientes sobre el trabajo de la policía. Las nuevas metodologías de Control Policial Orientado a Problemas (POP), que todavía son relativamente poco conocidas en el contexto regional, y los nuevos modelos de gestión por resultados inspirados en el COMPSTAT (Weisburd y Braga 2006).

¿Cómo controlar la violencia y la corrupción social?

Las altas tasas de mortalidad observadas en acciones policiales en casi todos los principales países de América Latina constituyen un desafío importante para la formulación e implementación de políticas de control del crimen. Además de los costos resultantes de la pérdida de vidas humanas, tanto de policías como de civiles, las acciones policiales que ocasionan muertes en confrontaciones afectan la eficiencia del trabajo de disuasión del crimen, debido a que potencialmente pueden comprometer la credibilidad y la legitimidad de las instituciones responsables del combate al crimen. Esto acarrea consecuencias negativas, tales como la disminución de la entrega de recursos, a través de impuestos, a la policía por parte de las víctimas, hecho que en el medio y en el largo plazo afecta la propia capacidad de disuasión del sistema policial como un todo, en la medida en que este pasa a disponer de un volumen menor de informaciones sobre los actos criminales.

El tema es muy importante y existe una clara necesidad de expandir los marcos conceptuales y los análisis empíricos más allá de lo que hoy se encuentra en la agenda de investigación regional sobre el tema. Hay aspectos descuidados en buena parte de los estudios publicados, tales como el análisis situacional de la acción policial, es decir, el contexto de la toma de decisión de los policías de punta (característica y número de oponentes, estructura del conflicto, etc.) y el papel de los aspectos ecológicos relacionados a las ocurrencias letales (las características de las áreas donde ocurrieron). Es posible argumentar que estos

elementos integran un modelo jerárquico en que tanto las acciones individuales, como las interacciones en el interior de la organización policial son tomadas en cuenta.

¿Cuál es el papel de la reforma de la justicia criminal?

La primera constatación que se puede hacer sobre las reformas del Poder Judicial en América Latina es que si bien estas apuntaron a diversos objetivos, pareciera que el control de la criminalidad fue de baja prioridad, cuando no ausente entre los objetivos originales de los reformistas. Una segunda constatación es que la atención de los estudiosos del tema tuvo un fuerte tono antiautoritario, volcado a la prevención de otros abusos del poder por el Estado. Por motivos evidentes, la cuestión del control de la criminalidad recibía poca atención explícita cuando las reformas comenzaron a ser diseñadas al final de la década de 1980. La creciente atención dada durante la década de 1990 a la reforma de la justicia criminal como forma de enfrentar la criminalidad en la región, por lo tanto, significó que esta meta fue adicionada a un abanico de objetivos en el contexto de una reforma que ya estaba diseñada y en vías de implementación. Significó también la formación de una alianza bastante atípica entre aquellos que procuraban mayor eficiencia contra el crimen y aquellos que procuraban mejorar el debido proceso legal, dando especial relevancia a los derechos humanos. Esta tenue y hasta, de cierta forma, sorprendente alianza en pro del combate a la criminalidad se amparó muchas veces en un argumento desarrollista. Teniendo en vista los altos costos de la violencia y criminalidad entre los más pobres, se esperaba que la reducción de la violencia llevase a una reducción de la exclusión social y al desarrollo del capital humano.

Considerando el hecho de que las reformas han sido casi siempre volcadas a objetivos no solo preocupados,, o aun primordialmente, del control de la criminalidad, vale la pena pensar más específicamente en las reformas que fueron de hecho implementadas en la región, especialmente en lo que concierne a sus efectos sobre estructuras y procedimientos usados en el campo del control de la criminalidad. Pero un segundo problema que debe ser considerado es que muchas veces la «reforma» que se discute en la prensa es una reforma temporal, de corto plazo, creada por políticos presionados para dar una «solución» al problema de la criminalidad. En consecuencia, a menudo estas reformas instigadas por el combate a la criminalidad fueron simplemente simbólicas, destinadas a atender demandas públicas y sin grandes implicaciones a largo plazo.

Los resultados de los últimos 20 años no fueron pocos, –y hay que reconocer la gran evolución de los tribunales a lo largo de este período–, e incluyen lo

que Hammergren (2006) llamó «alteraciones revolucionarias» en términos de tamaño y estructura. Entre otras alteraciones positivas, se destacan la mejoría significativa en la penetración geográfica del poder judicial; su presupuesto creciente; una carga de trabajo creciente; un cambio generalizado en los patrones de funcionamiento, que incluyen tanto la adopción de procesos orales y protecciones al debido proceso legal, como la investigación por parte de procuradores especializados; y mecanismos para facilitar el acceso a grupos tradicionalmente marginados.

Lo que se puede ver en el análisis de la región como un todo, entonces, es un fuerte consenso sobre la reforma del sistema indagatorio. En los 19 países con sistemas de código civil de América Latina (excluyendo, por lo tanto, los países de sistemas legales de *common law*, que prevalecen en el Caribe), todos, menos México (que ya tenía un sistema adversarial), Brasil y Uruguay, pasaron por una amplia reforma de la justicia criminal en la década de 1990, migrando de un sistema inquisitivo a un sistema más adversarial. Una segunda ola de reformas procuró mejorar la administración interna de los tribunales, modernizándola, renovando la tecnología y la gestión de los procesos. Y la tercera ola, que comienza a ser diseñada hoy, busca mejorar el flujo del sistema de combate a la criminalidad como un todo. Casi por definición, esta tercera ola enfatiza estrategias de alcance local, enfocadas a instituciones locales y su interacción con otras instituciones locales, en lo que puede ser llamada de «cadena de control de la criminalidad».

Estas reformas han enfrentado una serie de problemas, el primero de ellos referido a la falta de una relación directa con su blanco: como todos los objetivos de estas reformas no eran compatibles entre sí, la evaluación de los problemas originales a ser corregidos no siempre fue exacta y, al momento de la implantación de los cambios, los detalles locales desempeñaron un papel relevante en la explicación del resultado obtenido, tales como el tipo de cambio legislativo implementado, el entrenamiento dado, o la tecnología usada. Ciertamente, no faltó dinero para financiar las reformas. Además de los recursos propios provenientes de gobiernos nacionales, se estima que entre 1995 y 2005 se gastaron más de US$ 730 millones en la reforma del poder judicial, solamente a través de donaciones del Banco Mundial, el BID y el USAID. Pero estos gastos no fueron hechos teniendo en vista una meta común o un programa unificado. Con tantas metas y prioridades para «la reforma» del poder judicial, el proceso de cambio acabó perdiendo sinergias y siendo mal coordinado. La reforma fue vista como solución a una lista inmensa de problemas y, por lo tanto, tuvo costos de oportunidad (gastos que podrían haber sido más útiles en otras áreas, como educación o prevención) y de percepción (cuando el «nuevo poder judicial no consiguió actuar a la altura de las expectativas»).

Un segundo problema tiene relación con las estrategias adoptadas para la reforma. Aquellas estrategias impuestas de arriba para abajo, o de fuera para adentro por agencias internacionales como el Banco Mundial, muchas veces contaban con la indiferencia o incluso la oposición de las élites locales. Simultáneamente, estrategias de reforma de abajo hacia arriba a través de la movilización popular enfrentaban graves trabas por causa de la baja confianza pública en el Estado o por la falta de confianza generalizada en la población, especialmente frente a las enormes desigualdades económicas que se reflejaban en el ámbito social y político.

Un tercer problema relacionado con las metas de la reforma es que las diversas instituciones que tendrían que cambiar su comportamiento con las reformas tenían, y continúan teniendo, objetivos muy distintos. Guardadas las debidas proporciones, los procuradores demuestran mucho más interés en la seguridad pública que en la protección de los derechos del preso, especialmente en comparación con sus pares de la defensa pública; los jueces tienen intereses que no siempre aprecian la celeridad que tanto los procuradores como los defensores en muchos casos buscan; y los intereses de los tres grupos naturalmente son muy distintos en cualquier proceso específico. Finalmente, los mismos «clientes del poder judicial» también tienen intereses diversos: *lo que es bueno para los negocios, no necesariamente es bueno para los trabajadores, los pobres, el ambiente, y viceversa*.

Temas de control social

Homicidios, armas y drogas

Drogas y armas de fuego forman siempre un binomio peligroso que puede llevar a un aumento generalizado de la violencia. Se debe recurrir a los trabajos de Donohue y Levitt (1998), Cook (1991, 1998) y Cook y Moore (1995) para entender cómo funciona la conexión drogas-armas. La distribución de recursos en el mercado de drogas está determinada, en primer lugar, por la cantidad de recursos necesarios para el combate a los grupos rivales. Puede parecer sorprendente a primera vista, pero el uso de armas de fuego más potentes en la resolución de conflictos entre grupos que distribuyen drogas no tiene un impacto claro en el costo social de la violencia. En la medida en que el costo de perder una lucha aumenta con la adopción de armas más potentes, la predisposición para el combate disminuye. Por otro lado, el uso de armas de fuego introduce imprevisibilidad en el conflicto entre los grupos, al beneficiar, sobre todo, a los contendores más débiles.

El factor que explica el vínculo entre armas, drogas y homicidios es, justamente, la imprevisibilidad de los resultados en las disputas entre los grupos, la cual es maximizada por la disponibilidad de armas. Con la introducción de armas de fuego cada vez más letales, los factores que determinan las posibilidades de victoria son cada vez menos observables, varían más acentuadamente en el tiempo y son objeto de manipulación por los contendores. Resulta cada vez más difícil, por lo tanto, prever quién va vencer una determinada disputa, considerando que una arma de fuego opera como un factor de equalización en los conflictos entre los grupos involucrados en la distribuición de drogas. La presencia de este *factor ecualizador*, el arma de fuego, produce un aumento en la disposición para el conflicto entre los combatientes más débiles, lo que lleva a niveles más altos de violencia.

Prevención situacional

Todos los días. incontables acciones individuales son emprendidas con el objetivo de garantizar la seguridad en los desplazamientos en los espacios urbanos y en la realización de las actividades de rutina: usamos trancas en las puertas, en los autos y aconsejamos a las personas cercanas a tomar ciertas precauciones con el objetivo de reducir el riesgo de transformarnos en víctimas de un crimen. Este tipo de comportamiento tiene un gran impacto económico: al final compramos casas en barrios más seguros o en condominios, ponemos alambres en las casas, usamos autos blindados, cambiamos la calle por el *shopping*, etc. Medidas semejantes son tomadas por escuelas, fábricas, oficinas, *shoppings* y condominios, buscando proteger la propia organización, sus clientes y empleados de actos predatorios. Las acciones de los individuos frente al crimen y la adopción de precauciones de rutina tienden a crecer en importancia con la disminución de la presencia de mecanismos formales e informales de control en la sociedad.

¿Cómo esta dinámica puede ser incorporada a la discusión sobre las políticas públicas de prevención al crimen? Una respuesta posible sería: incorporándose al repertorio de las iniciativas un conjunto de políticas que tengan como foco los patrones de movilidad de los individuos en el espacio urbano. Conocer los hábitos de ocio, los horarios de trabajo, el consumo y la disponibilidad de alcohol –entre otros hábitos– y conductas de la población, puede ser fundamental para reducir la incidencia de ciertos tipos de crímenes en contextos urbanos específicos. Está claro que para que estas medidas sean eficientes, deberían contar con el mayor diagnóstico específico posible para cada área urbana y para cada tipo de crimen. Este es el principio que orienta intervenciones como el Crime Prevention through Environmental Design (CPDE).

La contribución de la epidemiología y de la salud pública en la formulación de políticas de prevención primaria, particularmente en el contexto latinoamericano, ha sido notable. El concepto de prevención primaria se utiliza en el área para describir medidas diseñadas con el objetivo de disminuir la probabilidad de ocurrencia de actos de violencia. La prevención primaria puede tener el enfoque dirigido para diferentes nichos ecológicos (individuo, familia, comunidad, etc.) o etapa del ciclo de vida y, en este sentido, aproximarse conceptualmente a los enfoques ecológicos surgidos en el ámbito de la sociología.

¿El desorden lleva al crimen?

Según las perspectivas ecológicas presentadas en la sección sobre mecanismos, el desorden es entendido como un atributo mensurable presente en ciertas comunidades y áreas. Hay dos modelos que buscan explicar la relación entre desorden y crimen. El primero es la conocida tesis de las «ventanas quebradas» (Wilson 1985) y el segundo se deriva de la investigación reciente sobre la eficacia colectiva. La relación de oposición entre estos enfoques puede ser formulada del siguiente modo: si la tesis de las ventanas quebradas está correcta y el desorden es una de las causas del crimen, entonces el desorden debe mediar el efecto de factores como la estructura sociodemográfica y la eficacia colectiva sobre el crimen. En contraste, si el desorden es solamente una manifestación de los mismos factores que producen el crimen, entonces la eficacia colectiva y la estructura sociodemográfica responden por la relación que existe entre desorden y crimen; en otras palabras, la conexión entre desorden y crimen puede ser simplemente una correlación espuria (Sampson y Raudenbush 2004). Esto no significa afirmar que, en la perspectiva de Sampson y Raudenbush, el desorden es un factor irrelevante para entender el crimen. Las señales de desorden social y físico indican la capacidad de respuesta de los moradores a los problemas colectivos e influyen en la migración y en la inversión, e incluso en el desempeño económico y social de los barrios. Por lo tanto, erradicar el desorden puede ayudar a reducir el crimen en forma indirecta, porque afecta a los barrios más estables socialmente.

Desde el punto de vista de los administradores públicos hay todavía otro argumento a favor de definir el desorden como un objetivo privilegiado de las intervenciones en el área de seguridad. El desorden es importante no solo por su papel en el proceso que conduce a la reducción del crimen, sino porque afecta otra dimensión muy importante de la vida comunitaria: el miedo al crimen y la sensación de inseguridad de los residentes. La relación entre el miedo al crimen y los actos de incivilidad en el espacio público es un tema bastante explotado en

la criminología, y las evidencias acumuladas indican que las conductas antisociales tienen impacto en la percepción del riesgo de victimización y en el miedo del crimen por parte de aquellos que son afectados por estas conductas.

La hipótesis relevante para las políticas de seguridad derivada de esta discusión se refiere al hecho de que al atacar el comportamiento antisocial es posible producir un efecto indirecto importante sobre el crimen. Al movilizarse una comunidad para recoger la basura, eliminar grafittis, recuperar la vereda y fachadas, se incurre justamente en el refuerzo de los vínculos sociales que están en la base de la eficacia colectiva. La movilización puede demostrar para los mismos moradores –y para los que observan las intervenciones realizadas– que hay allí una comunidad efectivamente capaz de mantener el orden público. Este argumento pone en duda la eficacia de intervenciones integralmente basadas en la coerción policial al desorden, las cuales pueden llevar a respuestas negativas (resistencia y distanciamiento de los asuntos públicos) por parte de los moradores, lo que, por consiguiente, tiende a producir poco o ningún efecto sobre el crimen.

La principal consecuencia práctica de la importancia del combate al desorden puede ser resumida de la siguiente forma: es necesario tomar en serio el papel que las redes y las acciones comunitarias pueden desempeñar en el control del crimen, no como un *passe-par-tout* ideológico contra las intervenciones policiales, sino efectivamente como un conjunto de instrumentos directamente relacionados con la producción de control social a nivel comunitario.

8. Balance final

Es posible resumir algunas de las principales dimensiones de las alternativas de política de control y reducción del crimen presentadas hasta aquí.

La primera dimensión considerada es el tipo de control social que se ejerce. La distinción entre control social formal e informal establece que el primero envuelve la acción de instituciones y organizaciones como el poder judicial y la policía, entre otras, mientras que el informal se ejerce por ejemplo, en el ámbito de las relaciones sociales que ocurren entre vecinos, familia y amigos. La segunda dimensión se refiere a los mecanismos utilizados por las políticas, los cuales fueron divididos según el efecto específico que producen. En este sentido, la disuasión e inhabilitación aparecen separados, aunque ambos mecanismos sean derivados del mecanismo general de incentivos racionales que operan en el nivel individual y que son producidos por la ley penal y por el sistema de justicia criminal. Aunque los mecanismos psicológicos no hayan sido contemplados en la discusión, es importante reconocer que ellos desempeñan un papel relevante

en la explicación del comportamiento criminal. Si bien la relación entre autocontrol y comportamiento criminal (Gottfredson y Hirsh 1990) tiene una serie de implicaciones analíticas importantes, la cuestión presenta una conexión tenue con el proceso de formulación de políticas públicas, y por lo tanto, no fue considerado en este análisis.

La tercera dimensión establece la distinción entre infractor y víctima como objetivos de las políticas públicas. Debemos recordar que las víctimas también son objeto de políticas públicas volcadas a la contención del crimen, ya que las variaciones en el riesgo individual de victimización pueden ser producidas por diferentes agentes –además de la misma víctima. Las medidas de carácter público o privado pueden alterar factores como el tiempo de exposición de víctimas potenciales en locales públicos (cierre de bares después de una cierta hora), la proximidad con agresores potenciales (evitando ciertos lugares), la capacidad de autoprotección (instalación de un sistema de alarma en casa o en el auto). Estos factores tienen un gran impacto en los riesgos individuales de victimización, dado que inciden directamente sobre la estructura de oportunidades necesarias a la ocurrencia de un crimen (Hindelang et al. 1978; Felson y Clarke 1995; Carneiro y Fajnzylber 2000). Aunque buena parte de estas medidas tengan un carácter eminentemente privado, fue con base en esa acepción que surgieron innovaciones importantes como la «Prevención al crimen por medio del diseño ambiental», que ha servido a gobiernos locales y agentes privados en diferentes contextos. Todavía existe el problema del comportamiento proactivo de las víctimas en los episodios de victimización. Sampson y Lauritsen (1990), utilizando datos del British Crime Survey, informaron que las personas que presentan conductas agresivas y criminales aumentan acentuadamente sus probabilidades de victimización. Orpinas (1999) analiza este problema para ciudades de América Latina e informa semejante correlación. Mientras tanto, no tenemos cómo ofrecer una traducción de estas evidencias en medidas que pueden ser adoptadas por gobiernos o por la sociedad.

La cuarta dimensión se refiere al nivel en que se ejerce el control social. Individuos, familias y comunidades son considerados como agentes capaces de inducir *conformidad* con las reglas sociales. La suposición básica es que dado que el comportamiento desviante es naturalmente atractivo, puede ser inducido en situaciones específicas o puede ser racionalmente escogido cuando el control social no funciona adecuadamente en alguno de estos niveles.

Las políticas discutidas y analizadas en este artículo pueden ser, entonces, clasificadas según estas cuatro dimensiones. Ellas permiten explicitar la idea que orientó la organización de este capítulo. El control del crimen y de la criminalidad exige la adopción de un conjunto de medidas –de carácter público y privado– que tienen por objetivo ampliar el control social –sobre individuos,

familias y comunidad– y así alterar los *incentivos al comportamiento desviante*. La renuncia a una *explicación por mecanismos* (Elsteer 1994) en el proceso de formulación de políticas de control del crimen tiene implicaciones directas sobre los resultados que pueden ser alcanzados por estas políticas. En una región marcada por altos niveles de desigualdad y pobreza y deficiencias notorias en la provisión de servicios de salud y educación, por dar algunos ejemplos, es muchas veces difícil aceptar que las políticas de seguridad pública tienen una identidad propia y que la reducción de las tasas de crímenes no puede ser esperada como el subproducto del desarrollo económico o de la mejoría de las condiciones sociales. Los mecanismos causales que deben ser accionados por las políticas de contención del crimen son específicos y esperamos que la extensa literatura que sirvió de base en nuestras discusiones haya sido suficiente para demostrar que el núcleo de estas políticas está en el aumento de la capacidad de castigo del sistema de justicia criminal y en la ley penal.

Finalmente, el poder de formulación de políticas de contención del crimen depende del arreglo institucional de cada país. En los estados federativos, el control de alguna de las instituciones clave del sistema de justicia criminal puede estar en manos del Ejecutivo local o estatal/provincial, y hasta incluso el poder de legislar sobre la ley penal puede ser descentralizado. Los agentes especializados en prevención primaria y situacional, como los municipios en el caso brasileño, pueden desempeñar un papel complementario importante en la ejecución de políticas de control del crimen con la adopción de medidas de prevención situacional y contextual.

Hay ciertamente un largo camino por delante, de experimentación y desarrollo institucional, hasta que podamos llegar a un conjunto de recomendaciones más específicas sobre cómo los gobiernos de la región pueden efectivamente contribuir a la mayor eficacia del sistema de sus respectivos sistemas de justicia criminal y también para catalizar las dinámicas sociales que están en la base de la provisión del orden público. Lo que esperamos es que en este punto de nuestro artículo el lector esté convencido de que la reducción de las elevadas tasas de crímenes de los países de la región exigirá herramientas analíticas adecuadas para conducir nuevas «experiencias» y para definir líneas de intervención que tengan por base mecanismos causales claramente formulados.

Para concluir, nos parece importante destacar que el crimen tiene una serie de efectos negativos sobre la estabilidad institucional y sobre el ambiente de negocios en la región, sobre todo en los casos donde se advierte la presencia del crimen organizado. El crimen tuvo un efecto perverso sobre la eficiencia económica de las comunidades urbanas pobres de Colombia al reducir la inversión y el nivel de empleo en ellas (Gaviria y Vélez 2002). En Brasil, el 52% de los ejecutivos entrevistados en el «World Bank's Investment Climate Survey»

señala el crimen como el principal obstáculo a los negocios en el país. Los efectos perversos del crimen son, por lo tanto, multidimensionales y sus costos consumen una parte significativa de la producción nacional de los países de América Latina. Es preciso recordar todavía que la reducción de la expectativa de vida, principalmente la que afecta a los sectores etáreos más jóvenes, incide directamente en las acciones individuales que pueden generar beneficios de largo plazo y costos de corto plazo, como la decisión de invertir en educación o ahorrar para el futuro. Esto significa que el aumento de la tasa de homicidios constituye una señal de alerta respecto también al aumento de las tasas de descuento del futuro de las generaciones más jóvenes. En otras palabras, en sociedades donde el crimen violento es alto, se atribuye un valor más grande a lo que se puede tener en el corto plazo en detrimento del beneficio futuro que una vida de esfuerzo y moderación podría propiciar. Es frente a este escenario que los gobiernos y las sociedades están llamados a actuar.

Referencias

Andrade, M. V. e M. B. Lisboa (2001). «Mortalidade nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais.» *Estudos Econômicos*, Vol. 31, Nº 1, 5-56.

Ayres, R. (1998). *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: The World Bank.

Barlow, H. D. (1995). «Introduction: Public Policy and the Explanation of Crime.» In H. Barlow (ed.). *Crime and Public Policy: Puting Theory to Work.* Boulder, Co.: Westview Press.

Bathi, A. (2007). «An Information Theoretic Method for Estimating the Number of Crimes Averted by Incapacitation.» Research Report. (htp://www.urban.org/justice/statistics.cfm).

Bayley, D. (1985). *Patterns of Policing: a Comparative International Analysis*. New Brunswick: Rutgers University Pess. (Edición en portugués disponible en EDUSP.)

—— (2007). *Changing the Guard. Developing Democratic Police Abroad*. New York: Oxford University Press.

Bayley, D., and C. Shearing (1996). «The Future of Policing.» *Law & Society Review*, Vol. 30, Nº 3, 585-606.

Beato Filho, C. C. (1998). «Determinantes da criminalidade em Minas Gerais.» *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 13, Nº 37, 74-87.

Beato Filho, C. C., R. M. Assunção, B. F. Alves da Silva, F. C. Marinho, I. A. Reis, e M. C. M. Almeida (2001). «Conglomerado de homicídios e tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil de 1995 a 1999.» *Cadernos de Saúde Pública*, 17(5), 1163-1171.

Becaria, C. (1996 [1764]). *Dos de delitos e das penas*. São Paulo: Martins Fontes.

Becker, G. (1968). «Crime and Punishment: an Economic Approach.» *Journal of Political Economy*, 76, 169-217.

Blumstein, A. (1995). «Youth Violence, Guns, and the Illicit Drug Industry.» *Journal of Criminal Law and Criminology*, 86, 10-36.

Braga, A. A. (2001). « The Effects of Hot Spot Policing on Crime.» *Annals of American Academy of Political and Social Science*, 593(1), 1004-1025.

Bursik, R. (1998). «Social Disorganization and Theories of Crime and Delinquency: Problems and Prospects.» In S. Henry and W. Einstadter (eds.). *The Criminology Theory Reader*. New York: New York University Press.

—— (1984). «Urban Dynamics and Ecological Studies of Delinquency.» *Social Forces*, Vol. 63, Nº 2, 393-413.

Buvinić, M., A. Morrison y M. Shifter (1999). *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*. Washington D.C.: BID.

—— (2000). «Living in a more Violent World.» Foreingn Policy, Issue 118, 15-58.

Brunetti, A. (1997). *Politics and Economic Growth: A Cross-country Data Perspective*. Paris: OECD.

Caldeira, T. (2000). *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp.

Carneiro, L. P. y P. Fajnzylber (2000). «La criminalidad en regiones metropolitanas de Río de Janeiro y Sao Paulo: factores determinantes de la victimizacíon y políticas públicas.» En P. Fajnzylber, D. Lederman y N. Loayza (org.). *Crimen y violência em América Latina*. México D.F.: Alfa-ômega, Banco Mundial.

Carneiro, L.P. e E. Oliveira (2002). *Estratégias de Controle da Violência Policial: Notas de Pesquisa*. En J. Zaverucha e M. Barros. *Políticas de Segurança Pública: Dimensão da Formação e Impactos Sociais.* Recife: Massangana.

Cohen, L., J. Kluegel, and K. C. Land (1981). «Social Inequality and Predatory Criminal Victimiztion: an Exposition and Test of a Formal Modelo.» *American Sociological Review*, Vol. 46, 505-524.

Cohen, L., and M. Felson (1979). «Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach.» *American Sociological Review*, Vol. 44, Nº 4, 588-608.

Cook, P. (1991). «The Technology of Personal Violence.» In M. Tonry (ed.). *Crime and Justice: a Review of Research*, Vol. 14., 1-71.

—— (1998). «The Epidemic of Youth Gun Violence.» Perspective on crime and Justice: 1997-1998. Lectures Series. NCJ – 172851. Washington D.C.: National Institute of Justice,

Cook, P., and M. H. Moore (1995). «Gun Control.» In J. Q. Wilson and J. Petersilia (eds.). *Crime*. San Francisco: ICS Press.

Coleman, J. S. (1990). *The Foundation of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.

Cullen, J., and S. Levitt (1996). «Crime, Urban Flight and the Consequences for Cities.» Working Paper Nº 5737, National Bureau of Economic Research.

Deininger, K., and L. Squire. «A New Data Set Measuring Income Inequality». *The World Bank Economic Review*, Vol. 10, N° 3 (1996), 565-591.

Diiulio, J. J. (1996). «Help Wanted: Economists, Crime and Public Policy» (in Symposia: The Economics of Crime). *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 1, 3-24.

Di Tella, R., and E. Schargrodsky. (2004). «Do Police Reduce Crime? Estimates Using the Allocation of Police Forces after a Terrorist Attack.» *American Economic Review*, Vol. 94 (1), 115-133.

Donohue, J., and S. Levitt (1998). «Guns, Violence and the Efficiency of Illegal Markets.» *The American Economic Review*, Vol. 88, Nº 2, 463-467.

Ehrlich, I. (1973). «Participation in Illegitimate Activities: a Theoretical and Empirical Investigation.» *Journal of Political Economy*, Vol. 81, Nº 3, 65-521.

—— (1975). «The Deterrent Effect of Capital Punishment: A Question of Life and Death.» *American Economic Review* 65(3), 397-417.

—— (1996). «Crime, Punishment and the Market of Offenses.» *Journal of Economic Perspective*, Vol. 10, 43-67.

Elster, J. (1994). «Rationality, Emotions, and Social Norms.» *Synthese* 98:1, 21-49.

Felson, M., and R. Clarke (1995). «Routine Precautions, Criminology and Crime Prevention.» In H. D. Barlow (ed.). *Crime and Public Policy: Puting Theory to Work*. Boulder, Co. Westview Press.

Felson, M. (2006). *Crime and Nature*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Fielding, N. (2002). «Theorizing Community Policing.» *The British Journal of Criminology*, Vol. 42 Nº 1 (Winter 2002), 147-63.

Fruhling, H. (2007). «Dos décadas de reforma policial en América Latina, factores para su éxito y fracaso.» En E. Alda y G. Beliz (eds.). *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington, D.C.: Ed. BID.

Galea, S., A. Karpati, and B. Kennedy. (2002). «Social Capital and Violence in the United States, 1974-93». *Social Science&Medicine*, Vol. 55, 1373-1383.

Gaviria, A., and C. Vélez.(2002). «Who Bears the Burden of Crime and Violence in Colombia?», mimeo, The World Bank Group.

Glaeser, E., and B. Sacerdote. (1999). «Why is There More Crime in Cities?» *Journal of Political Economy*, Vol. 107, Nº 6 (2), 225-258.

Glaeser, E., B. Sacerdote, and J. A. Scheinkman. (2002). «The Social Multiplier.» *NBER* Working Paper 9153.

—— (1996). «Crime and Social Interactions.» *Quarterly Journal of Economics*, Vol 111(2), 507-548.

Glaeser, E., S. Levitt e J. A. Scheinkman. (1997). *Paper* não publicado apresentado no workshop «O crime e a Economia da Cidade».

Glaeser, E., and S. Glendon. (1998). «Who Owns Guns? Criminals, Victims, and the Culture of Violence.» *The American Economic Review*, Vol. 88, Nº 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association. (May, 1998), 458-462.

Glaeser, E., D. I. Laibson, J. A. Scheinkman, and C. L. Soutter. (2000). «Measuring Trust.» *Quaterly Journal of Economics*, Vol. 115, 811-46.

Glaeser, E.(2003). «Psycology and the Maket.» Discussion Paper Nº 2023, Harvard Institute of Economic Research, Cambridge.

Gaviria, A., and C. Pages. (1999). «Patterns of Crime Victimization in Latin America.» Inter-American Development Bank Working Paper Nº 408.

Gottfredson, M. R., and T. Hirschi. (1990). *A General Theory of Crime*, Stanford: Stanford University Press.

Gottfredson, M., and M. Hindelang. (1981). «Sociological Aspects of Criminal Victimization.» *Annual Review of Sociology*, Vol. 7, 107-128.

Grooger, J. (1997). «Market, Wages and Youth Crime.» *NBER*, Working Paper, Nº 5983.

Greenwood, P. W., K. E. Modelo, C. P. Rydell, J. Chiesa. (1998). *Diverting Children from a Life of Crime: Measuring Costs and Benefits*. Santa Monica: Rand Corporation.
Hammergren, L. (2006). «Judicial Reform in Latin America: Where We Got It Right and Where We Didn't.». Presentación Banco Mundial, abril 2006.
Hellman, D., and J. Naroff. (1979). «The Impact of Crime on Urban Residential Property Values.» *Urban Studies*, Nº 16, 105-112.
Hindelang, M., M. Gottfredson, and J. Garofalo. (1978). *Victims of Personal Crime: An Empirical Foundation for a Theory of Personal Victimization.* Cambridge: Ballinger Publishing Company.
Jacobs, D., and R. M. O'BrieN. (1998). «The Determinants of Deadly Force: A Structural Analysis of Police Violence.» *The American Journal of Sociology*, Vol. 103, Nº. 4, 837-862.
Kessler, D., and Levitt, S. (1998). «Using Sentence Enhancements to Distinguish between Deterrence and Incapacitacion.» *NBER* Working Paper 6484.
Kubrin, C., and R. Weitzer. (2003). «New Directions in Social Disorganization Theory.» *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol. 40 Nº 4, November, 374-402.
Lee, D., and J. Mccraryj. (2005). «Crime, Punishment and Myopia.» *NBER* Working Paper Nº. 11491.
Lembruber, J., L. MusumecI e I. Cano. (2003). *Quem Vigia os Vigias? Um Estudo sobre Controle Externo da Polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Record.
Leamer, E. E. (1983). «Let´s Take the Con out of Econometrics.» *American Economic Review* Nº 73, 31- 43.
Levitt, S. D. (1995). «Using Electoral Cycles in Police Hiring to Estimate the Effect of Policeon Crime.» *NBER*, Working Paper Nº 4991.
—— (1996). «The Effect of Prisons Population Size on Crime Rates: Evidence from Prison Overcrowding Litigation.» *Quaterley Journal of Economics* Nº 111, 319-351.
—— (1998a). «Juvenile Crime and Punishment.» Journal of Political Economy Vol. 106, Nº 6. 1156-1185.
—— (1998b). «Why Do Increase Arrest Rates Appear to Reduce Crime?: Deterrence, Incapacitation or Measurement Error?» *Economic Inquiry*, Vol. 36, Nº. 3, 353-372.
—— (1999). «The Limited Role of Changing Age Structure in Explaining Agregate Crime Rates.» *Criminology*, Vol. 37, Nº 3, 581-597.
Levitt, S. D., and S. Venkatesh. (2000). «An Economic Analysis of a Drug-Selling Gang's Finances.» *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, Nº 3, 755-789.
—— (2004). «Understanding Why Crime Fell in the 1990s: Four Factors that Explain the Decline and Six that Do Not.» *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, Nº 1, 163-190.
Londoño, J., A. Gaviria, and R. Guerrero. (2000). *Violencia en América Latina: asalto al desarollo*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
Mcaleer, M., A. R. Pagan, and P. A. Volker. (1985) «What Will Take the Con out of Econometrics?» *American Economics Review*, Nº 75, 293-307.
Macdonald, J. M. (2002). «The Effectiveness Of Community Policing in Reducing Urban Violence Personal.» *Crime Delinquency*, Vol. 48 Nº 4 (October 2002), 592-618.

Marvell, T., and C. Moody. (1994). «Prison Population Growth and Crime Reduction.» *Journal of Quantitative Criminology*, Vol. 10, 109-140.

Mcmanus, W. (1985). «Estimates of the Deterrent Effect of Capital Punishment: The Importance of the Researcher´s Prior Beliefs.» *Journal of Political Economy*, Nº 93, 417-25.

Mesquita, P (1999). «Violência policial no Brasil: abordagem teórica e práticas de controle.» In D. Pandolfi, J. M. Carvalho, L. P. E. Carneiro e M. Grynszpan (eds). *Cidadania, Justiça e Violência*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas.

Miethe, T. D., M. C. Stafford, and S. Long. (1987). «Social Differentiation in Criminal Victimization: A Test of Routine Activities/Lifestyle Theories.» *American Sociological Review*, Vol. 52, Nº. 2, 184-194.

Moser, C. O N, and C. McIlwaine. (2004). *Encounters With Violence in Latin America: Urban Poor Perceptions from Colombia and Guatemala*. London: Routledge.

Orpinas, P. (1999). «Quién es violento? Factores asociados con comportamientos agresivos en ciudades seleccionadas de América Latina y España». *Revista Panamericana de Salud Publica* 5, Nº(4/5), 232-244.

Pinheiro, P. S. (1991). «Autoritarismo e transição». *Revista da USP*, Nº 9, 95-112.

Proença, J. R., and J. Muniz. (2005). «Stop or I will Call the Police! The Idea of Police or the Effects of Police over Time.» *Britsh Journal of Criminology*, Vol. 46, 235-257.

Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

—— (2000). Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community. New York: Simon and Schuster.

Reiss, A., and J. A. Roth. (1993). *Understanding and Preventing Violence*. Washington, D.C.: National Academy Press.

Reiss, A. (1992). «Police Organization in the Twenty Century.» In M. Tonry and N. Morris(eds.). *Modern Policing*. Chicago: Chicago University Press.

Rosenfeld, R., S. Messner, and E. Baumer. (2001). « Social Capital and Homicides.» *Social Forces*, Vol. 80, Nº 1. (Sep., 2001), 283-310.

Rubio, M.(1999). *Crimen e impunidad: precisiones sobre la violencia*. Bogotá: TM Editores,.

Sampson, R., and S. Raudenbush. (1999). «Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods.» *The American Journal of Sociology*, Vol. 105, Nº 3, 603-651.

—— (2004). «Seeing Disorder: Neighborhood Stigma and the Social Construction of 'Broken windows.'» *Social Psychology Quarterly*. Vol. 67, Nº 4, 319–342.

Sampson, R., and J. Laub. (1992). «Crime and Deviance in the Life Course.» *Annual Review of Sociology*, Vol. 18. (1992), 63-84.

—— (1993). *Crime in the Making: Pathways and Turning Points Through Life*. Cambridge: Harvard University Press.

Sampson, R., and J. Lauritsen. (1990) «Deviant Lifestyles, Proximity to Crime, and the Offender-Victim Link in Personal Violence.» *Journal of Research in Crime and Delinquency*, (May), Nº 27, 110-139.

Sampson, R., and W. B. Groves. (1989). «Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory.» *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, Nº 4, 774-802.

Sampson, R., S. Raudenbush, and F. Earls. (1997). « Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy.» *Science*, Nº 277, 918-924.

Shaw, C., and H. McKay. (1942). *Juvenile Delinquency in Urban Areas*. Chicago: University of Chicago Press.

Shaw, C.., H. Zorbaugh, H. McKay, and L. S. Cottrell. (1929). *Delinquency Areas*. Chicago: University of Chicago Press.

Shering, C. (1992). «The Relation Between Public and Private Policing», *in* M. Tonry and N. Morris(eds.). *Modern Policing*. Chicago: Chicago University Press.

Sherman, L. W. (1995). «The Police», *in* James Q. Wilson and Joan Petersilia(eds.). *Crime*. San Francisco: ICS Press.

Skolnick, J., and D. Bayle. (1986). *The New Blue Line*. New York: Simon & Schuster.

Soares, R.(2004). «Development, Crime and Punishment: Accounting for the International Differences in Crime Rates.» *Journal of Development Economics*, Vol. 73, Nº 1, 155-184.

Soares, R., and J. Naritomi. (2007). «Understanding High Crime Rates in Latin America: The Role of Social and Policy Factors.» In R. Di Tella, S. Edwards, and E. Schargrodsky (orgs). *NBER Inter-American Seminar on Economics 2007.* Chicago: NBER and University of Chicago Press (en prensa).

Souza, E. R. (1994). « Homicídios no Brasil: o grande vilão da saúde pública na década de 80.» *Cadernos de Saúde Pública*, Vol. 10, suplemento 1, 45-60.

Souza, E. R., S. G. Assis e C. M. F. P. Silva.(1997). « Violência no município do Rio de Janeiro: áreas de risco e tendência da mortalidade entre adolescents de 10 a 19 anos.» *Pan American Journal of Public Health*, Vol..1, Nº 5, 389-398.

Spelman,W. (2000). «The Limited Importance of Prison Expansion», *in* A. Blumstein and J. Wallman (eds.). *The Crime Drop in America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stigler, G. J. (1970). «The Optimum Enforcement of Laws.» *Journal of Political Economy*, Vol. 78, Nº 2.

Thaler, R. (1978). «A Note on the Value of Crime Control: Evidence from the Property Market.» *Journal of Urban Economics*, Nº 5, 137-145.

Venkatesh, S. A., and S. Levitt. (2000). « The Financial Activities of an Urban Street Gang.» *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, Nº 3, 755-89.

Virén, M. (2001). «Modelling Crime and Punishment.» *Applied Economics*. (http://www.informaworld.com/smpp/title~content=t713684000~db=all~tab=issueslist~branches=33–v3333), Issue 14 Nov., 1869-1879.

Weisburd, D., and A. A. Braga, eds. (2006). *Policing Innovation: Contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.

Welna, C., and S. Mainwaring. (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press,.

Wilson, J. Q. (1985). *Thinking about Crime*. New York: Random House. (Nota: edição revisada da obra publicada originalmente em 1975).

Wilson, J. Q., and R. J. Herrnstein. (1985). *Crime & Human Nature*. New York: Simon & Schuster.

—— (1994). «Prisons in a Free Society.» *The Public Interest*, Nº 117, 37-38.

World Bank. (2006). «World Development Report 2006: Equity and Development». Nova Iorque: Oxford University Press, 2006.

World Health Organization. (2004). «Dimensions of Interpersonal Violence». *WHO Studies Series*, Géneve.

Yunes, J. y D. Rajs. (1994). «Tendencia de la mortalidad por causas violentas en la población general y entre los adolescentes y jovenes de la región de las Américas.» *Revista de Saúde Pública*, Vol. 10, supl.1, 88-125.

Zaluar, A. (2001). *Violência e crime*. In Sérgio Miceli (org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré.

—— (1999). «Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização.» *São Paulo Perspec.* (July/Sept), Vol.13, Nº 3, 3-17.